

Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung

Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren

vom 27. August 2010

Übersicht

Der zur Diskussion gestellte Entwurf einer neuen Verfassungsbestimmung verpflichtet die Gemeinden, sich für die Grundversorgung einzusetzen. Er zählt wichtige Sachgebiete der Grundversorgung beispielhaft auf und formuliert zentrale und weitgehend anerkannte Grundsätze der Grundversorgung. Die Bestimmung verankert in genereller Form Vorgaben und Handlungsaufträge für den Bund und die Kantone. Sie hätte kaum unmittelbare rechtliche Folgen. Ihre Bedeutung wäre im Wesentlichen politischer und symbolischer Art.

Die Motion 05.3232 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats (KVF-S) verpflichtet den Bundesrat, dem Parlament einen Entwurf zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung zu unterbreiten. Der Bundesrat hatte sich gegen die Annahme der Motion ausgesprochen. Er ist nach wie vor skeptisch bezüglich der Einführung einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung. Die Motion verlangt eine offen ausgestaltete, allgemeine Bestimmung, die insbesondere die betroffenen Sachbereiche nicht abschliessend aufzählt. Die Grundversorgung ist eine äusserst vielschichtige und breite Querschnittsthematik und lässt sich auf Verfassungsebene kaum einheitlich in verbindlichen Rechtssätzen erfassen. Zu viele verschiedene Fragestellungen und zu viele verschiedene Regulierungsinstrumente trafen aufeinander. Es ist hingegen möglich, auf einer symbolischen und politischen Ebene die wichtigsten Grundsätze festzuhalten, nach denen in der Schweiz bereits heute eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit den grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs angestrebt wird. In der aktuellen Vernehmlassung soll sich insbesondere erweisen, ob eine Mehrheit der Adressatinnen und Adressaten eine neue, allgemeine Bestimmung für sinnvoll und nötig hält.

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Parlamentarischer Auftrag

Die parlamentarische Initiative 03.465 Maissen Theo, «Service Public. Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung» verlangt, dass die Bundesverfassung mit einem Artikel über die «Grundversorgung (Service public)» ergänzt wird. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats (KVF-S) beschloss, die Initiative zugunsten einer Motion der Kommission (05.3232, «Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung») zu sistieren. Die Motion nimmt das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich auf. Sie beauftragt den Bundesrat, der Bundesversammlung eine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung vorzulegen, präzisiert aber einige Punkte. So stellt sie klar, dass eine offen ausgestaltete, allgemeine Bestimmung gewünscht ist, die insbesondere die betroffenen Sachbereiche nicht abschliessend aufzählt. Vielmehr sollen, ähnlich wie in Artikel 73 BV für die Nachhaltigkeit, allgemeine Prinzipien in der Verfassung festgehalten werden.

Der Bundesrat hatte bereits in seiner Antwort auf die Motion dargelegt, dass eine allgemeine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung nicht sinnvoll wäre, weil sich aufgrund der sehr unterschiedlichen Sachbereiche keine aussagekräftige Querschnittsbestimmung formulieren lässt. Nähere Ausführungen zur Begründung der ablehnenden Haltung des Bundesrates finden sich insbesondere in Ziffer 1.2.2.

Beide Räte hiessen die Motion jedoch entgegen dem Antrag des Bundesrates gut und bekräftigten dies noch einmal im Rahmen der Berichterstattung über Motionen und Postulate 2008 (09.017: AB S 2009 562, AB N 2009 909; vgl. den Bericht des Bundesrates, BBI 2009 1935, 1950).

Die Motion regt an, den Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004 «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» als materielle Grundlage zu verwenden (04.076, BBI 2004 4569, im Folgenden: Service-Public-Bericht 2004). Dies ist nur beschränkt möglich, da der Bericht nur den Infrastrukturbereich behandelt, und auch das nur insoweit, als der Bund zuständig ist. Die Motion hingehend ist dahingehend zu verstehen, dass auch Sachgebiete ausserhalb des Infrastrukturbereichs erfasst sein sollen und dass auch die Kompetenzbereiche der Kantone und Gemeinden angesprochen werden sollen.

1.1.2 Begriff «Grundversorgung»

1.1.2.1 Bisheriger Sprachgebrauch

Als Erstes muss geklärt werden, was unter «Grundversorgung»/«service universel»/«servizio universale» zu verstehen ist. Eine allgemein gültige Definition dieser Begriffe gibt es nicht. Bezeichnenderweise finden sich auf Französisch mindestens vier verschiedene Begriffe, die denselben Gedanken auszusprechen scheinen: «service public» (z.B. Service-Public-Bericht 2004¹; Pa.Iv. 03.465), «prestations de

¹ 04.076, BBI 2004 4569

base» (z.B. Art. 43a Abs. 4 BV), «desserte de base» (z.B. Motion 05.3232) und «service universel» (z.B. Art. 2 PG²). Auf Italienisch finden sich «servizio universale» und «servizio pubblico». Auf Deutsch steht neben «Grundversorgung» auch «Universaldienst». Auch auf Deutsch und auf Italienisch wird teilweise der französische Begriff «service public» verwendet.

1.1.2.2 Wortwahl im vorgestellten Entwurf

Der vorgestellte Entwurf verwendet auf *Deutsch* den Begriff der «Grundversorgung», weil dieser in der Bundesverfassung (Art. 43a Abs. 4 und Art. 92 Abs. 2 BV) eingebürgert sowie in der Gesetzgebung etabliert³ ist und den zentralen Gedanken der Verfassungsbestimmung gut zum Ausdruck bringt. Auf *Französisch* wurde der Begriff «service universel» gewählt. Dieser ist offener für Bereiche, in denen nicht nur staatliche Unternehmen aktiv sind, als dies bei «service public» der Fall wäre. Er ist moderner und offener als der Begriff «desserte de base», der in erster Linie an Postautos und Fahrpläne denken lässt. «Service universel» trifft den Kern der hier verwendeten Begriffsdefinition (siehe den folgenden Abschnitt) besser als «(biens et) services de base» oder «service de base», da er nicht an den blossen Grundbedarf im Sinn des Existenzminimums erinnert. Zudem schliesst er durch das Adjektiv «universel» den Gedanken der allgemeinen Zugänglichkeit ein. Was im Sinn des Grundbedarfs grundlegend/«de base» ist, muss grundsätzlich auch allen zur Verfügung stehen, so dass «universel» auch den Gedanken von «Grund-»/«de base» abdeckt. Der Begriff «service universel» wird heute zwar vorwiegend im Post- und Fernmeldebereich verwendet, ist sprachlich jedoch nicht auf diese Verwendung beschränkt; die Erweiterung seines Verwendungsbereichs rechtfertigt sich angesichts der genannten Vorteile. Die *italienische* Formulierung «servizio universale» entspricht der französischen und hat die entsprechenden sprachlichen Vorzüge. In systematischer Hinsicht liegt ihre Wahl umso näher, als sie bereits heute breiter angewendet wird als das französische «service universel» (etwa in der pa.Iv. 03.465 und in der Mo 05.3232).

Auch Artikel 1 Absatz 1 des Entwurfs vom 20. Mai 2009 zu einem neuen Postgesetz (09.049, BBl 2009 5249) verwendet «Grundversorgung», «service universel» und «servizio universale». Mit dieser Wortgleichung steht eine prägnante, transparente, wenig disparate und leicht als Schlagwort verwendbare Wortwahl zur Verfügung. Anzumerken ist, dass der deutsche Begriff nicht genau denselben Akzent setzt wie die französische und die italienische Fassung: Der Begriff «Grundversorgung» betont das Element «Grund-», also die Basis, das Notwendige. Im französischen «universel» und im italienischen «universale» rückt hingegen ein anderer Aspekt in den Vordergrund, nämlich die Ausrichtung auf die gesamte Bevölkerung. Diese kleine Variation ist nicht schädlich, sondern im Gegenteil eine Bereicherung. Beide Varianten bringen zentrale, mit einander verknüpfte Aspekte des Konzepts der Grundversorgung zum Ausdruck.

² Postgesetz vom 30. April 1997, POG, SR 783.0.

³ Art. 1 Abs. 2 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997, SR 784.10; 1. Abschnitt des 2. Kapitels des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007, SR 734.7; Art. 32, 54 und 62 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung, SR 832.102.

1.1.2.3 Inhaltliche Definition des Begriffs

Wichtiger als die genaue Wortwahl ist die inhaltliche Eingrenzung des Begriffes, der einer allfälligen neuen Verfassungsbestimmung zugrunde liegen soll. Die in der bisherigen Diskussion verwendeten Definitionen können vorliegend nicht unbesehen übernommen werden:

- Die parlamentarische Initiative 03.465 definiert: «Das Grundversorgungsangebot umfasst Güter und Dienstleistungen mit einem speziellen öffentlichen Interesse, sodass alle Bevölkerungsschichten und Wirtschaftsunternehmen in allen Landesteilen zu einem günstigen Preis Zugang dazu haben.». In dieser Form lässt die Definition wichtige Fragen offen: Erstens sollte die Voraussetzung «spezielles öffentliches Interesse» präzisiert werden. Zweitens trifft die Schlussfolgerung «Zugang haben» den Kern des Gedankens nicht genau; gemeint ist vielmehr: «Zugang haben sollten».
- Die Definition des Service-Public-Berichts 2004⁴ ist nur auf die Infrastruktur zugeschnitten, sodass sie hier nicht verwendet werden kann: «Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.». Zudem verwendet die Definition den hier zu definierenden Begriff der Grundversorgung als Definitionsmerkmal («Service public umfasst ... eine Grundversorgung»).

Vorliegend wird der Begriff, aufbauend auf die Elemente der beiden genannten Definitionen, wie folgt verwendet (vgl. Abs. 1 und 2 des Entwurfs):

Die Grundversorgung ist ein politisch näher zu definierendes Ziel, wonach der Staat sich dafür einsetzen soll, dass die Bevölkerung zu den grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des üblichen Bedarfs Zugang hat.

Die Elemente dieser Definition bleiben zwangsläufig auf einer hohen Abstraktionsstufe und sind von vielen Wertungen abhängig. Sie stellen aber doch einiges klar:

- Die Rede ist von einem allgemeinen *Auftrag*, zu dessen Erfüllung die Gemeinwesen verpflichtet werden, und nicht von einer Kompetenzfrage. Der Auftrag an den Bund und die Kantone verlangt ein Tätigwerden, nicht aber das Erreichen eines bestimmten, klar definierten Zustands.
- Auch die *Art der zu ergreifenden Massnahmen* ist nicht vorgegeben. Ob die Marktkräfte mehr oder weniger von alleine zu einem befriedigenden Resultat führen oder ob staatliche Massnahmen nötig sind, und welche, kann nicht allgemein gesagt werden.
- *Gegenstand der Grundversorgung* können Güter (Wasser, Nahrungsmittel, Medikamente, Energie usw.) und Dienstleistungen (Fernmeldedienste, Transportleistungen, ärztliche Behandlungen usw.) der verschiedensten Art sein.
- Erfasst werden jedoch immer nur Güter und Dienstleistungen des *üblichen Bedarfs*. Dies deckt einen Teilaspekt des «speziellen öffentlichen Interesses» ab, von dem die parlamentarische Initiative 03.465 ausgeht, und schliesst

⁴ 04.076, BBI 2004 4569

Luxuriöses und Exklusives ebenso aus wie Güter und Dienstleistungen, die zwar von einer Mehrheit, aber nur sehr selten benötigt werden (etwa die Ausstellung eines Passes, für die ein flächendeckendes Angebotsnetz nicht praktikabel wäre).

Der übliche Bedarf geht über das Leistungsniveau der Unterstützung Bedürftiger im Sinn von Artikel 115 BV hinaus, und umso mehr über dasjenige der Hilfe in Notlagen nach Artikel 12 BV. Während der neue Artikel 41a die Optimierung des Wohlstandes der gesamten Bevölkerung zum Ziel hat, knüpft Artikel 115 BV an die Bedürftigkeit Einzelner an. Artikel 12 BV vermittelt einen grundrechtlichen Anspruch auf ein enges Minimum von Leistungen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

- Gegenüber dem üblichen Bedarf ist eine Einschränkung auf die *grundlegenden* Güter und Dienstleistungen angebracht. Diese Einschränkung nimmt ebenfalls einen Aspekt des «speziellen öffentlichen Interesses» auf und soll klarstellen, dass nicht eine Ausziselierung bis ins letzte Detail erwartet werden kann. Der Staat muss sich nicht besonders engagieren für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die zwar von vielen konsumiert werden, aber nicht als grundlegend wahrgenommen werden. So muss es im Rahmen der Trinkwasserversorgung reichen, dass der Staat sicherstellt, dass sauberes und frisches Leitungswasser aus der Gegend zur Verfügung steht, auch wenn der Konsum alpinen Mineralwassers aus der Flasche durchaus üblich ist.
- Der konkrete Umfang der Grundversorgung muss *nach politischen Kriterien* für jeden Sachbereich, in dem staatliche Massnahmen ergriffen werden sollen, in der Gesetzgebung näher festgelegt werden. Er kann nicht verfassungsrechtlich abstrakt definiert werden. Praktische Verbesserungen für die Bevölkerung kann der Staat nicht durch einen allgemeinen Grundsatzartikel bewirken, sondern nur durch konkrete (auch gesetzgeberische) Massnahmen in ausgewählten Sachbereichen. Zudem wäre es unpraktikabel, den konkreten Umfang bestimmter Grundversorgungsregimes in der Verfassung zu regeln, beispielsweise für den Fernmeldebereich in Artikel 92 BV. Stufengericht hierfür sind hier vielmehr das Fernmeldegesetz⁵ und die Verordnung über Fernmeldedienste⁶.

1.1.3 Kurze Darstellung der heutigen Rechtslage

Die heutige Rechtslage – nicht nur auf Verfassungsebene – wird im Folgenden anhand dreier Leitsätze dargestellt. Jeder Leitsatz wird mit einem illustrativen Überblick über verbreitete Varianten und mit Beispielen ergänzt.

A. Verschiedene Akteure sind in verschiedenen Gebieten auf verschiedenen Wegen daran beteiligt, dass eine Grundversorgung mit verschiedenen Gütern und Dienstleistungen sichergestellt wird.

Zu den Typen von *Akteuren* gehören insbesondere:

- Zentralverwaltungseinheiten (kantonale und kommunale Tiefbauämter und ASTRA für Strassen);

⁵ Fernmeldegesetz vom 30. April 1997, FMG, SR 784.10, Art. 16.

⁶ Verordnung vom 9. März 2007 über Fernmeldedienste, FDV, SR 784.101.1, Art. 15–23.

- Anstalten (Post, kommunale Elektrizitäts-, Wasser- und Gaswerke);
- gemischtwirtschaftliche und spezialgesetzliche Aktiengesellschaften (Swisscom, SBB, kommunale Elektrizitäts-, Wasser- und Gaswerke, künftig auch die Post⁷);
- Private (Einzelpersonen wie etwa Allgemeinmediziner; Familienbetriebe wie etwa Bauern; kleine, mittlere und grosse Unternehmen wie etwa Detailhändler; Transportunternehmen; internationale Konzerne).

Verbreitete *Arten, wie die Grundversorgung sichergestellt wird*, sind (teilweise auch kombiniert):

- private Initiative mit weitgehend auf polizeiliche Aspekte beschränktem gesetzlichem Rahmen (Detailhandel, Finanzdienstleistungen);
- Konzessionssysteme (Grundversorgungskonzession im Fernmeldebereich, teilweise öffentlicher Verkehr, Wasserkraft);
- Angebotssteuerung durch Bestellungssystem (teilweise öffentlicher Verkehr);
- Subventionen (öffentlicher Verkehr);
- klassische Leistungsverwaltung ohne Konkurrenz durch Private, aber unter deren Zuhilfenahme (Strassen);
- Leistungsverwaltung in Konkurrenz mit Privaten (Post einschliesslich Zahlungsverkehr).

Die *Güter und Dienstleistungen*, die von der Idee der Grundversorgung erfasst werden, können nicht abschliessend aufgezählt werden. Die Motion 05.3232 schliesst eine abschliessende Aufzählung denn auch aus. Heute setzen sich die Gemeinwesen in der Schweiz für die Grundversorgung namentlich mit folgenden Gütern und Dienstleistungen ein:

- Trinkwasser;
- Elektrizität;
- medizinische Behandlung;
- Medikamente;
- öffentliche Sicherheit und Ordnung, etwa durch gut gestalteten öffentlichen Raum und Polizeipräsenz;
- Angebote für den Personen- und Güterverkehr von nationaler oder regionaler Bedeutung sowie für den Ortsverkehr;
- Telefon;
- Internetanschluss;
- Versand und Zustellung von Briefen und Paketen;
- Zahlungsverkehr (Postüberweisungen).

⁷ Gemäss Art. 2 des in parlamentarischer Beratung befindlichen Entwurfs vom 20. Mai 2009 zu einer Totalrevision des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997 (POG, SR 783.1), 09.050, BBl 2009 5265.

B. Verschiedene Bestimmungen der Bundesverfassung sowie verschiedene Gesetze mit Ausführungsbestimmungen regeln die Grundversorgung in unterschiedlicher Dichte. Die Kantone haben auch ihre entsprechenden Regelungen.

Typische Konstellationen sind:

- reine Bundeskompetenz, ausgeführt in einer vorwiegend polizeilich orientierten Gesetzgebung (z.B. Art. 98 BV, ausgeführt in der Banken- und Versicherungsaufsichtsgesetzgebung);
- reine Bundeskompetenz ohne spezifischen Handlungsauftrag an den Bund, ausgeführt in einer Gesetzgebung, die einen Grundversorgungsauftrag enthält und teilweise vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 und 4 BV) abweicht (z.B. Art. 87 BV, ausgeführt unter anderem in der Eisenbahngesetzgebung);
- Bundeskompetenz mit Handlungsauftrag an den Bund, für die Grundversorgung mit bestimmten Gütern und Dienstleistungen zu sorgen (z.B. Art. 92 BV, ausgeführt in der Post- und Fernmeldegesetzgebung des Bundes);
- Handlungsauftrag an die Kantone in einem Gebiet, wo diese zuständig sind (z.B. Art. 62 BV, ausgeführt in der kantonalen Schulgesetzgebung und in interkantonalen Recht; Art. 57 BV, der in Bezug auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung eine originäre Kern-Zuständigkeit der Kantone betrifft);
- verfassungsrechtlich nicht gesondert erfasster Sachbereich, in dem die Grundversorgung im Wesentlichen vom privaten Sektor sichergestellt wird; die Gesetzgebung beschränkt sich auf vorwiegend polizeilich orientierte Vorschriften aller Staatsebenen (z.B. Detailhandel).

C. Der Bund hat aufgrund der geltenden Bundesverfassung in mehreren Bereichen Kompetenzen, die dem Bundesgesetzgeber einen breiten Handlungsspielraum für Anpassungen der heute geltenden Grundversorgungsregimes geben. Für viele wichtige Gebiete sind jedoch die Kantone und Gemeinden zuständig.

So kann der Bundesgesetzgeber gestützt auf Artikel 92 BV ohne Weiteres den Umfang der Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten an die aktuellen Verhältnisse anpassen. Ebenso können die kantonalen oder kommunalen Gesetzgeber die Modalitäten der Abfallentsorgung an veränderte Gegebenheiten anpassen oder den Betrieb bestehender staatlicher Gasleitungsnetze einstellen oder aufnehmen lassen. Die auf Artikel 91 BV gestützten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb solcher Rohrleitungsnetze finden sich im Rohrleitungsgesetz und in der Rohrleitungsverordnung⁸ und können vom Bundesgesetzgeber und vom Bundesrat geändert werden. Allgemein lässt sich festhalten, dass Änderungen der Bundesverfassung praktisch für alle heute zu diskutierenden Massnahmen nicht nötig sind, weil bereits Verfassungsgrundlagen bestehen.

Es gibt allerdings sehr wohl Bereiche, in denen für Markteingriffe oder ein staatliches Angebot von Gütern oder Dienstleistungen keine Verfassungsgrundlagen bestehen. Es ist namentlich an diejenigen Bereiche zu denken, in denen die Grundversorgung auf privatautonomer Basis sichergestellt wird und der Staat sich auf eine polizeiliche Regelung zum Schutz vor Missbräuchen beschränkt (wie etwa im Bereich der Finanzdienstleistungen, soweit diese überhaupt vom Begriff der Grundver-

⁸ Rohrleitungsgesetz vom 4. Oktober 1963, RLG, SR 746.1; Rohrleitungsverordnung vom 2. Februar 2000, RLV, SR 746.11.

sorgung erfasst werden). Neue Verfassungsgrundlagen für Markteingriffe in solchen Bereichen können und sollen mit einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung nicht geschaffen werden.

1.2 Inhalt und Beurteilung des vorgestellten Entwurfs

1.2.1 Übersicht

Gemäss den zugrunde liegenden parlamentarischen Vorstössen soll eine neue Verfassungsbestimmung – ähnlich wie Artikel 73 BV das Prinzip der Nachhaltigkeit festhält – die *Prinzipien der Grundversorgung zusätzlich in der Verfassung verankern*.

Der vorgestellte Entwurf würde die neue Bestimmung im Anschluss an Artikel 41 BV einfügen, der die Sozialziele der Bundesverfassung festhält. Dadurch soll zum Ausdruck gebracht werden, dass keine neuen Rechte und Pflichten Privater geschaffen werden und dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht berührt werden soll. Vielmehr würde die neue Bestimmung den Gemeinwesen aller Staatsebenen den Handlungsauftrag erteilen, sich für das Ziel einer möglichst guten Grundversorgung einzusetzen. Wie die Sozialzielbestimmung wäre auch der Grundversorgungsartikel keine Verfassungsgrundlage, aus der unmittelbare Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden könnten.

Die Aufzählung der Sachbereiche (Abs. 2) ist gemäss den Vorgaben der Motion 05.3232 nicht abschliessend. Sie nennt die Bereiche Bildung, Wasser- und Energieversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, öffentlicher und privater Verkehr, Post- und Fernmeldewesen sowie Gesundheit.

Der vorgestellte Entwurf zeigt sodann auf, anhand welcher Kriterien eine Optimierung der Grundversorgung anzustreben ist: Die Güter und Dienstleistungen sollen in allen Landesgegenden und für die gesamte Bevölkerung zugänglich sein, in hoher Qualität und zu Preisen angeboten werden, die nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt werden und für alle erschwinglich sind, und sie sollen dauerhaft verfügbar sein (Abs. 3). Schliesslich soll die Finanzierung grundsätzlich durch die von den Nutzern bezahlten Preise sichergestellt werden (Abs. 4).

Für Einzelheiten siehe Ziffer 2.

1.2.2 Begründung und Bewertung des vorgestellten Entwurfs

Die zugrunde liegenden parlamentarischen Vorstösse haben zum Ziel, einen Grundkonsens über die Grundversorgung in der Verfassung festzuhalten (vgl. insb. die Begründung der pa.Iv. Maissen 03.465, zweiter Absatz). Der Bundesrat erachtet eine solche symbolhafte, programmatische Bestimmung nicht für sinnvoll, jedoch sind die Vorgaben der Motion 05.3232 für ihn verbindlich. Daher wird das aktuelle Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Es steht fest, dass aufgrund der verbindlichen Vorgaben der Motion 05.3232 kein Spielraum besteht, Regeln mit justiziablem Kraft vorzuschlagen. Zu unterschiedlich sind die Sachbereiche, in denen der Grundversorgungsgedanke aktuell ist, und zu mannigfaltig sind die Massnahmen, die die Gemeinwesen zur Optimierung der Versorgung ergreifen. Die allgemeine Bestimmung hätte daher keine unmittelbaren, konkreten Auswirkungen; sie hätte in erster Linie eine Bedeutung als politisches

Symbol. Nur die sektorielle Gesetzgebung kann festlegen, in welchen Sachgebieten welche konkreten Massnahmen ergriffen werden sollen.

Es sprechen somit gewichtige Gründe gegen den Erlass dieser neuen allgemeinen Verfassungsbestimmung. So wird zum einen in der Literatur die Befürchtung geäussert, zu viele Verfassungsprinzipien mit unscharfen Konturen könnten der normativen Kraft der Verfassung insgesamt Schaden zufügen⁹. Sodann spricht gegen die neue Verfassungsbestimmung, dass die bestehende allgemeine Vorschrift zu demselben Thema in Artikel 43a Absatz 4 vor kurzer Zeit – im Jahr 2008 – in Kraft gesetzt wurde. Es ist schwer einzusehen, warum sie schon wieder geändert oder ergänzt werden soll, obwohl sich die Verhältnisse seither nicht wesentlich verändert haben.

Zudem könnte die einseitige Fokussierung auf die Grundversorgung zu einer Überbetonung wirtschaftlicher und konsum-orientierter Aspekte gegenüber den allgemeineren Sozialzielen in Artikel 41 BV führen.

1.2.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Das Verhältnis zwischen der Bedeutung konkreter Grundversorgungsaufgaben und ihren Kosten muss in jedem Sachgebiet einzeln geprüft werden. Die daraus resultierenden Detailregelungen haben ihren Platz in der sektoriellen Gesetzgebung; eine allgemeine Verfassungsbestimmung kann die nötige Abstimmung nicht gewährleisten.

1.2.4 Umsetzung

Der Bundesrat wird unabhängig von einer allgemeinen Verfassungsbestimmung konkrete Vorschläge zu Gesetzesänderungen in einzelnen Bereichen machen, wann immer ein Handlungsbedarf besteht. Er würde, wenn es nötig sein sollte, auch Anpassungen am verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge zwischen Bund und Kantonen vorschlagen; heute besteht dazu jedoch keine Veranlassung.

1.3 Alternativen zum vorgestellten Entwurf

- Der *Verzicht* auf eine neue, allgemeine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung ist aus der Sicht des Bundesrates dem vorgestellten Entwurf vorzuziehen. Greifbare negative praktische oder juristische Konsequenzen hätte der Verzicht nicht.
- Eine *konkretere Regelung, die bestimmte Regulierungsinstrumente vorschreiben würde*, ist in einer Querschnittsbestimmung nicht machbar, da die Sachgebiete und die Handlungsformen zu unterschiedlich sind. Eine abschliessende Aufzählung der erfassten Sachbereiche ist laut der Motion ausdrücklich nicht gewünscht; die Bestimmung soll allgemein sein. Möglich, aber nicht sachdienlich wäre eine beispielhafte Aufzählung möglicher Regulierungsinstrumente ohne Zuordnung zu den einzelnen Sachgebieten.
- Ein *knappes Bekenntnis der Verfassung zur Grundversorgung* könnte – als einziger Absatz von Artikel 41a BV – lauten:
«Bund und Kantone setzen sich für die Grundversorgung ein.»

⁹ Giovanni Biaggini, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verfassungsrecht Nr. 1 2010, S. 1, 38–40.

Mit dieser Lösung kann der Bundesrat zwar die Motion 05.3232 nicht erfüllen, da diese betont, «die Prinzipien der Grundversorgung» müssten auf Verfassungsstufe verankert werden. Die schlanke Bekenntnisformel hätte jedoch den grossen Vorteil, dass sie das offenbar gewünschte politische Symbol setzen würde, ohne dass man versuchen müsste, vielgestaltige und kaum vergleichbare Sachbereiche auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Artikel 43a Absatz 4 BV wäre nicht anzupassen, anders als bei der ausführlicheren Lösung.

- Die Einführung *sektorieller Verpflichtungen des Bundes oder der Kantone*, die Grundversorgung in bestimmten Gebieten sicherzustellen (wie heute in Art. 92 Abs. 2 BV), wäre zwar inhaltlich durchaus diskussionswürdig. Mit entsprechenden Entwürfen könnte der Bundesrat aber die Motion 05.3232 nicht erfüllen, da diese eine *allgemeine* Vorschrift verlangt.
- Eine *auf die «Infrastruktur» beschränkte Bestimmung* über die Grundversorgung (vgl. den Service-Public-Bericht 2004¹⁰) schliesst die Motion 05.3232 aus, indem sie ausdrücklich eine offene Bestimmung ohne abschliessende Aufzählung der erfassten Sachbereiche fordert. Welche Sachbereiche im Einzelnen zur «Infrastruktur» gehören, lässt sich dem Begriff nicht entnehmen. Klar ist bloss, dass die im Service-Public-Bericht 2004 behandelten Bereiche gemeinhin dazu gezählt werden – es entspricht jedoch beispielsweise auch dem Sprachgebrauch, das Bildungswesen als Bestandteil der Infrastruktur des Landes zu bezeichnen. Die Einschränkung würde sich daher weitgehend als Scheineinschränkung entpuppen.
- Eine *Verschiebung von Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen* könnte durch Änderungen im 2. Kapitel des 3. Titels der Bundesverfassung vorgenommen werden, namentlich um den Bund in neuen Sachgebieten zum Handeln zu ermächtigen oder zu verpflichten. Dies wäre jedoch politisch nicht angebracht, liefe der durch die NFA¹¹ betonten Rücksichtnahme auf die kantonale Autonomie und der Vermeidung von Lastenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen zuwider und wird in der Motion 05.3232 nicht gewünscht.
- *Konkrete Änderungen der entsprechenden Bundesgesetze* wird der Bundesrat dem Parlament bei ausgewiesenem Handlungsbedarf unterbreiten. Er beobachtet ständig alle relevanten Sachgebiete und wird alle nötigen Massnahmen ergreifen und insbesondere das Verordnungsrecht an gewandelte Realitäten anpassen. Die Motion 05.3232 würde er dadurch jedoch nicht erfüllen.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Das aktuelle Vernehmlassungsverfahren ist ein Schritt zur Umsetzung der Motion KVF-S 05.3232. Die sistierte parlamentarische Initiative Maissen 03.465 wird obsolet, da die Motion ihr Anliegen aufgenommen hat und umgesetzt wird.

¹⁰ 04.076, BBI 2004 4569

¹¹ NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen; siehe die revidierten Art. 5a, 43a Abs. 1, 46 Abs. 3, 47 BV; AS 2007 5765.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Art. 41a BV

Absatz 1 enthält als zentrales Element des Entwurfs einen allgemeinen Auftrag an die Gemeinwesen aller Ebenen, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Grundversorgung einzusetzen. Ausdrücklich angesprochen werden zwar nur der Bund und die Kantone, die Gemeinden sind jedoch, wie in der Verfassung üblich, bei den Kantonen mitgemeint. Die Bestimmung vermittelt keine justiziablen Ansprüche und verpflichtet die Gemeinwesen nicht auf ein Ergebnis, sondern auf ein Tätigwerden. Sie weist auch keine Kompetenzen zu. Eine diesbezügliche Einschränkung («im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» o.ä.), wie sie im Kompetenz-Kapitel der BV an mehreren Stellen enthalten ist (Art. 54 ff., siehe etwa Art. 57 Abs. 1, 61a Abs. 1, 72 Abs. 2 und 89 Abs. 1 BV), ist zwar mitzudenken, muss aber nicht ausdrücklich genannt werden, da sie sich aus den allgemeinen Vorschriften über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ergibt und nur im Kompetenz-Kapitel Anlass besteht, allfälligen Missverständnissen vorzubeugen. Auch die Wendung «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» wird gegenüber Artikel 41 BV weggelassen, da sie nur den durch die NFA betonten Grundsatz der Subsidiarität wiederholen würde (Art. 5a BV).

Aus den unterschiedlichen Entstehungszeitpunkten der Artikel 41, 5a und 41a ergibt sich eindeutig, dass aus dem Fehlen der Subsidiaritätsklauseln in Artikel 41a gegenüber Artikel 41 und gegenüber diversen Bestimmungen des Kompetenzteils kein Umkehrschluss gezogen werden darf: Im Rahmen der Totalrevision 1999 war der Grundsatz der Subsidiarität noch nicht explizit in der Verfassung verankert. Heute, wo dies in Artikel 5a der Fall ist, würden die Klauseln eine unnötige Wiederholung bedeuten. Auch ohne sie ist klar, dass keine Kompetenzen verschoben werden, dass die private Initiative der Ausgangspunkt ist und dass eine staatliche Intervention besonders gerechtfertigt werden muss. Dieser subsidiäre Charakter der Bestimmung bedeutet auch, dass keine neuen Grundlagen für Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit geschaffen werden, beispielsweise für staatliche Garantien zugunsten von Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag.

Absatz 2 nennt die wichtigsten Definitionsmerkmale des Begriffs der Grundversorgung, den Absatz 1 voraussetzt. Dabei folgt er den Ausführungen oben unter Ziffer 1.1.2. Zudem zählt er einige wichtige, typische Sachgebiete auf, in denen sich die Gemeinwesen für die Grundversorgung engagieren sollen. Die Aufzählung ist gemäss der Vorgabe der Motion nicht abschliessend. Obwohl der Begriff der Grundversorgung nach seiner hier verwendeten Definition nicht nur in Bereichen relevant ist, in denen die Gemeinwesen aktiv zur Grundversorgung beitragen, werden vorwiegend solche Bereiche als Beispiele genannt. Der Wortlaut («die grundlegenden Güter und Dienstleistungen des üblichen Bedarfs *namentlich in den Bereichen ...*») stellt klar, dass nicht alle Güter und Dienstleistungen aus den aufgeführten Bereichen als grundlegend und vom üblichen Bedarf erfasst gelten. Vielmehr erfasst der Begriff der Grundversorgung jeweils nur einen Teilbereich. Auch in diesem Teilbereich, der begrifflich als Grundversorgung erfasst wird, muss immer aufs Neue rechtspolitisch darum gerungen werden, ob staatliche Eingriffe angezeigt sind und welche Massnahmen ergriffen werden sollen.

In den verschiedenen Bereichen werden Anliegen der Grundversorgung, wie unter Ziffer 1.1.3 dargestellt, auf den verschiedensten Wegen mit unterschiedlichster

Beteiligung der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand sichergestellt. Als Beispiel für das eine Ende des Spektrums kann die Wasserversorgung aufgeführt werden, die in der Regel in klassischer Leistungsverwaltung direkt durch den Staat sichergestellt wird. Als typischer Fall am anderen Ende des Spektrums können die Finanzdienstleistungen genannt werden. Diese werden (abgesehen vom Zahlungsverkehr, den auch die Post sicherstellt) aufgrund privater Initiative erbracht und vom Staat nur auf Missbräuche hin überwacht. Daran ändert der vorgestellte Entwurf nichts.

Es versteht sich von selbst, dass viele Bereiche, die man durchaus als Gegenstand der Grundversorgung begreifen kann, aus verschiedenen Gründen in der Bestimmung nicht genannt werden. So bleiben etwa die soeben genannten grundversorgungsrelevanten Teilbereiche des Finanzsektors ungenannt. Vom Sport, mit dem sich Artikel 68 BV befasst, ist ebenfalls nicht die Rede. Kultur sowie Radio und Fernsehen (Art. 69 und 93 BV) bleiben unerwähnt. Dies bedeutet nicht, dass der Grundversorgungsgedanke in diesen Bereichen keine Bedeutung haben kann. Er kommt dort bloss weniger idealtypisch zum Ausdruck als in den aufgeführten Sektoren.

Absatz 3 hält einzelne Kriterien fest, an denen Bestrebungen zur Optimierung der Grundversorgung gemessen werden sollen. Es handelt sich um Teilziele, die in der Gesellschaft von einem allgemeinen Konsens getragen werden. Aufgrund des äusserst breiten, offenen Anwendungsbereichs müssen dieselben Kriterien auf verschiedenste Sachverhalte angewendet werden. Sie sind daher als allgemeine Prinzipien zu lesen und können nicht verabsolutiert werden, sondern müssen stets auch pragmatischen Einschränkungen zugänglich sein. So würde etwa ein grenzenloser Ausbau des Angebots (Bst. a–c) dazu führen, dass die Güter und Dienstleistungen nicht mehr erschwinglich wären (Bst. e). Die Gesetzgeber aller Gemeinwesen müssen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich immer wieder aufs Neue um Kompromisse ringen, um die allgemeinen Kriterien in konkreten, finanzierbaren Lösungen umzusetzen.

Im Einzelnen werden folgende Kriterien aufgezählt:

- a. *Zugänglichkeit in allen Landesgegenden:* Die Grundversorgung hat einen geografischen Aspekt, wonach wirtschaftlich schwächeren Landesgegenden Rechnung zu tragen ist und von besser gestellten Gegenden eine gewisse Solidarität erwartet wird. So ist beispielsweise die Erschliessung mit Postdienstleistungen in dünn besiedelten Randgebieten pro Person teurer als in den Agglomerationen, und dennoch stellt die Postgesetzgebung sicher, dass alle Landesgegenden bedient werden.
- b. *Zugänglichkeit für die gesamte Bevölkerung:* Dieser Grundsatz erfasst parallel zur geografischen eine soziale Dimension der Grundversorgung. Jede Person soll unabhängig von ihrer Lebenssituation, ihrem Alter, ihrer Gesundheit, ihrem Bildungsstand usw. einen möglichst guten Zugang zu den Gütern und Dienstleistungen der Grundversorgung haben.
- c. *Qualität:* Qualität kann je nach Gut oder Dienstleistung die verschiedensten Aspekte haben: Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit der Postzustellung; Nährwert, Frische und Geschmack von Grundnahrungsmitteln; Übertragungsrate, Reaktionsgeschwindigkeit und Stabilität des Internetanschlusses; Dichte des Liniennetzes, Frequenz der Kurse und Verfügbarkeit von Sitzplätzen im öffentlichen Verkehr; Wartungszustand der Strassen usw.

- d. *Preise, die nach einheitlichen Grundsätzen gebildet werden:* Dies bedeutet nicht unbedingt einheitliche Preise, sondern nur, dass den Preisen einheitliche Grundsätze zugrunde liegen sollen. Dies kann etwa bedeuten, dass eine Preisgestaltung anzustreben ist, die nicht einzelne Landesgegenden oder Bevölkerungsgruppen ungerechtfertigt gegenüber anderen benachteiligt (vgl. Art. 92 Abs. 2 BV).

Zu beachten ist, dass die Grundsätze der Preisbildung vor allem innerhalb des jeweiligen Sektors möglichst einheitlich sein sollen. Allgemein gültige Regeln lassen sich kaum bilden. Dass die Preise aufgrund einheitlicher Grundsätze gebildet werden sollten, deckt zudem auch Differenzierungen nach einheitlichen Grundsätzen. So kann beispielsweise eine gewisse Differenzierung nach geografischen Kriterien verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen werden.

Im Quervergleich mit Artikel 92 BV, aus dem die Formulierung entlehnt ist, gilt es zu beachten, dass Artikel 92 weitergehende Differenzierungen erlauben würde, als sie heute im Post- und Fernmeldebereich auf Gesetzesstufe vorgesehen sind.

Auch Buchstabe d kann nicht als Grundlage für Eingriffe in die Marktmechanismen dienen; dafür sind konkretere Bestimmungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe notwendig. Insbesondere in den Bereichen, in denen nur rechtliche Grundlagen für eine polizeiliche Regelung bestehen, sind die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinwesen im Hinblick auf die Preise daher sehr beschränkt.

- e. *Erschwinglichkeit für alle:* Während Buchstabe d für die Preise ein relatives Kriterium festhält, verlangt Buchstabe e, dass die Nutzung von grundversorgungsrelevanten Gütern und Dienstleistungen nicht durch finanzielle Hindernisse verunmöglicht wird. Dieses Ziel kann mit den verschiedensten Massnahmen, die dazu dienen, finanzielle Hindernisse abzubauen, erreicht werden. So können diverse Massnahmen dazu dienen, die Preise zu senken. In bestimmten Sektoren leistet der Staat aber auch Subventionen an jene Personen, die die Marktpreise nicht aus eigenen Mitteln bezahlen können. Um klarzustellen, dass hier unterschiedlichste Massnahmen vorkommen können, knüpft die Erschwinglichkeit im Unterschied zu Buchstabe d nicht an die Preise, sondern direkt an die Güter und Dienstleistungen an.

Selbstverständlich müssen auch alle diesbezüglichen Massnahmen die nötigen Grundlagen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe haben.

- f. Die *dauerhafte Verfügbarkeit* ist gegeben, wenn Angebote der Grundversorgung nicht nur sporadisch, saisonal unausgeglichen oder gemessen an den Bedürfnissen der Nutzer zur falschen Tageszeit angeboten werden. Der Service-Public-Bericht 2004¹² postulierte unter dem Titel «Kontinuität», dass die Dienstleistungen «ohne Unterbrechung» erbracht werden sollten. Der vorliegend verwendete, weitere Begriff der «dauerhaften Verfügbarkeit» fasst je nach den Charakteristika des konkret in Frage stehenden Sachbereichs verschiedene zeitliche Kriterien zur Bewertung von Grundversorgungsangeboten zusammen. So sollten die Angebote möglichst ganzjährig und nicht etwa nur während der Tourismus-Saison bestehen; das Angebot

¹² 04.076, BBl 2004 4569

sollte auch über die Jahre relativ stabil sein und zu Tageszeiten zur Verfügung stehen, die den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer entsprechen.

In Absatz 3 Buchstaben d und e wird die finanzielle Dimension der Grundversorgung aus dem Blickwinkel der Nutzerinnen und Nutzer behandelt, indem Aussagen über die Preise gemacht werden. Auf eine Bestimmung zur anderen Seite der finanziellen Dimension, nämlich zur Finanzierung, wird hingegen verzichtet. Zu unterschiedlich sind die Lösungen, die die Gesetzgeber aller Stufen gefunden haben, um in den verschiedensten Bereichen die Finanzierung der (ebenfalls unterschiedlichsten) Massnahmen zur Optimierung der Grundversorgung sicherzustellen. So gibt es Bereiche, die vollständig über die von den Nutzern bezahlten Preise finanziert werden, wie etwa die Stromversorgung. In anderen Bereichen wird die Grundversorgung flächendeckend mit Steuergeldern finanziert, wie etwa der Grundschulunterricht. Aber auch dort, wo ein Bereich insgesamt über die von den Nutzern bezahlten Preise finanziert wird, können Querfinanzierungen dazu dienen, etwa die Grundversorgung auch in Randregionen sicherzustellen. Es ist stets ein politischer Entscheid, ob Mittel zu verwenden sind, die nicht aus den von den Kunden bezahlten Entgelten stammen, oder ob andere Mechanismen einzusetzen sind. Dies bedeutet auch, dass die heute funktionierenden, äusserst unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen der neuen Vorschrift nicht widersprechen würden.

2.2 Weitere Änderungen

Artikel 43a Absatz 4 BV (erst vor wenigen Jahren eingeführt, AS 2007 5765) muss durch einen Verweis auf den neuen Artikel zur Grundversorgung ersetzt werden, da sich sonst eine teilweise Wiederholung ergäbe, die unnötig und verwirlich wäre. Die ersatzlose Streichung von Artikel 43a Absatz 4 BV ist nicht zu empfehlen, weil dadurch der Eindruck entstünde, in der Aufzählung der Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben werde etwas entfernt, was vorher noch galt. Dies ist jedoch nicht der Fall, da ja nur anerkannte Grundsätze ausführlicher und vollständiger dargestellt werden sollen.

Sektorielle Bestimmungen mit einem Bezug zur Grundversorgung brauchen grundsätzlich nicht angepasst oder aufgehoben zu werden, da sich aus der systematischen Stellung der vorgestellten Bestimmung deren allgemeine Querschnittsbedeutung ergibt. Der Entwurf der neuen Bestimmung hält einen Grundkonsens über den Grundversorgungsgedanken fest. Sektorielle Bestimmungen können darüber hinausgehen oder davon abweichen. Im Folgenden wird das Verhältnis zu einzelnen sektoriellen Bestimmungen beispielhaft dargestellt.

Artikel 57 BV verpflichtet den Bund und die Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. In Bezug auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung betrifft dies eine originäre Kern-Zuständigkeit der Kantone; im Bereich der technischen Sicherheit sind zahlreiche Bundeskompetenzen erfasst. Die Verpflichtung geht deutlich weiter als bei der vorgestellten neuen Bestimmung, da sie nicht nur ein Aktivwerden erfasst («setzt sich ein für ...»), sondern die Gemeinwesen verpflichtet, für die Erreichung des Ziels (Sicherheit des Landes und Schutz der Bevölkerung) zu «sorgen». An dieser Rechtslage soll nichts geändert werden.

In den *Artikeln 61a–66 BV* finden sich diverse Bestimmungen, die den Bund und die Kantone anweisen, in verschiedenen Teilbereichen der Bildung und der Weiterbildung in unterschiedlicher Weise aktiv zu werden. Dies kann als Aspekt der Grundversorgung betrachtet werden. Die genannten Regeln sind jedoch viel spezifischer

als die vorgestellte allgemeine Bestimmung und gehen in verschiedener Hinsicht über diese hinaus. Sie können daher unverändert belassen werden.

Artikel 89 BV und insbesondere dessen Absatz 1 zielen zwar in Bezug auf die Energieversorgung teilweise in dieselbe Richtung wie der vorgestellte Entwurf. Diese Bestimmungen erschöpfen sich jedoch nicht in diesem Aspekt, sondern setzen auch diverse andere Akzente wie etwa die breite Fächerung, die Sicherheit und die Umweltverträglichkeit. Artikel 89 kann daher unverändert beibehalten werden.

Auch *Artikel 92 Absatz 2 BV*, der dem Bund die Aufgabe gibt, für die Grundversorgung im Post- und Fernmeldebereich zu sorgen, ist nicht aufzuheben oder zu ändern, da er in zweierlei Hinsicht über den vorgestellten Entwurf hinausgeht: Erstens spricht er nicht allgemein die Gemeinwesen aller Stufen an, sondern nimmt konkret den Bund in die Pflicht. Zudem wird der Bund nicht wie im vorgestellten Entwurf nur auf ein Tätigwerden verpflichtet, sondern auf ein Ergebnis («sorgt für ...»).

Artikel 102 BV betreffend die wirtschaftliche Landesversorgung muss ebenfalls nicht angepasst werden. Die in der vorgestellten Verfassungsbestimmung enthaltenen Grundsätze der Grundversorgung beziehen sich auf Zeiten normaler Versorgung, während Artikel 102 BV die Überwindung schwerer Mangel- oder Notlagen zum Ziel hat. Artikel 102 BV verpflichtet den Bund, die Verfügbarkeit lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen sicherzustellen. Im Falle eines Versorgungsengpasses hat der Bund mit gezielten Massnahmen vorübergehend in das Marktgeschehen einzugreifen, um entstandene Angebotslücken zu schliessen. Zu diesem Zweck kann er notfalls auch vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen (Art. 102 Abs. 2 und Art. 94 Abs. 1 und 4 BV). Die allgemeine Bestimmung über die Grundversorgung hingegen würde alle Gemeinwesen ansprechen und sie nicht auf ein Ergebnis, sondern auf ein Tätigwerden verpflichten. Zudem würde sie keine Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit erlauben.

3 Auswirkungen

Die nach den Vorgaben der Motion erarbeitete allgemeine Bestimmung zur Grundversorgung hätte, wenn sie dereinst in die Verfassung aufgenommen würde, keine unmittelbaren wirtschaftlichen oder sozialen Auswirkungen. Ihre Bedeutung wäre vielmehr eine primär symbolische und politische. Eine unmittelbare gesetzgeberische Handlungsverpflichtung ergäbe sich nicht daraus. Zu befürchten wäre allerdings, dass zu viele programmatische, konturenlose Bestimmungen die Steuerungskraft der Bundesverfassung insgesamt schwächen und damit dem Grundgesetz unseres Staates Schaden zufügen könnten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹³ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹⁴ über die Legislaturplanung 2007–2011 konkret angekündigt, doch ist sowohl im bundesrätlichen Entwurf des Bundesbeschlusses wie im Bundesbeschluss selber unter dem Ziel 4 «Leistungsfähigkeit und Nutzung der Infrastruktur optimieren» die «Sicher-

¹³ BBl 2008 753

¹⁴ BBl 2008 8543, 8545

stellung der Grundversorgung» vorgesehen (Ziff. 32 bzw. 34), dies allerdings eingeschränkt auf die Infrastruktur.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Bei der Gesetzgebung über konkrete Grundversorgungsinstrumente sind die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu beachten. Zu nennen sind etwa das internationale Wettbewerbs- und Handelsrecht (Abbau von Handelsbarrieren, Beihilfenverbote usw.) und die Diskriminierungsverbote zugunsten von Ausländern, wie sie namentlich in den bilateralen Verträgen mit der EU enthalten sind. Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I, SR 0.103.1) enthält zudem eine Reihe von Bestimmungen, die inhaltlich in eine ähnliche Richtung gehen wie der vorgestellte Entwurf. Konflikte zwischen dem vorgestellten Entwurf und dem UNO-Pakt I bestehen nicht.

5.2 Erlassform

Die Motion gibt als Erlassform eine Revision der Bundesverfassung vor. Programatische Grundsätze können in die Bundesverfassung aufgenommen werden, eine rechtliche Notwendigkeit dafür besteht jedoch nicht.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse und Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die vorgestellte Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung ist rein programmatischer Art und hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Es liegt daher kein von der Schuldenbremse oder dem Subventionsgesetz erfasster Sachverhalt vor.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf sieht keine Veränderung an der heutigen Zuständigkeitsordnung vor. Insbesondere werden keine neuen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und keine neuen Verordnungskompetenzen des Bundesrats geschaffen.